地方政府数字乡村政策创新的驱动因素与组态路经

—基于我国 31 个省份的模糊集定性比较分析（fsQCA）

杨倩文 王家合

华中农业大学公共管理学院 武汉 430070

摘 要：［目的/意义］分析地方政府数字乡村政策创新内在逻辑，有助于把握数字乡村政策发展规律，为整体推进数字乡村建设、实现数字化治理、助力乡村振兴提供优化建议。［方法/过程］将政策创新分解为议程设置和政策决策两个环节，整合外部压力、内部需求和资源支持，构建“压力-需求-资源”政策创新理论框架，运用模糊集定性比较方法分析我国内地 31 个省（自治区、直辖市）数字乡村政策创新的驱动因素及作用差异。［结果/结论］地方政府的数字乡村政策创新呈现核心驱动、多元互促的特点，中央政策导向是构成地方政府高程度数字乡村政策创新的必要条件；压力、需求与资源多重要素相互作用形成上级行政导向、政策企业家推动、压力和需求整合三种驱动机制；我国东、中、西部地区政策创新驱动路径存在明显差异，西部地区自主创新意识较弱。建议中央政府应采取针对性措施提升地方政府政策创新的积极性，地方政府应根据区域发展和自身治理特色，探索适宜的行动规划与政策工具。

关键词：数字乡村；政策创新；驱动因素；模糊集定性比较

分类号：G203

*本文系国家社会科学基金重点项目国家社科基金项目“新时代乡村建设行动的公共性价值及实现机制研究”（项目编号：21BZZ049）研究成果之一。

作者简介：杨倩文，博士研究生，E-mail:yangqianwen@webmail.hzau.edu.cn；王家合，教授，博士，博士生导师。

1　引言

信息化、智能化技术的快速发展推动社会形态向数字化方向转型，一个独立于物理世界的第二空间——数字世界已经诞生，并得到迅速扩张[1]。在技术浪潮的席卷下，“互联网+公共服务”、智慧城市建设成效显著，数字化社会治理新范式逐渐形成。随着政府职能的转变以及乡村振兴战略的实施，数字治理不断向基层延伸，利用现代化信息技术与数字化治理思维探索乡村治理新模式成为当前政府关注的重点以及正在实施的重大工程。2018 年 9 月，中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划（2018－2022 年）》提出要加强数字农业建设，实施数字乡村战略。2019 年 5 月发布的《数字乡村发展战略纲要》明确提出“数字乡村既是乡村振兴的战略方向，也是建设数字中国的重要内容”。2020 年 1 月印发的《数字农业农村发展规划（2019—2025 年）》指明了数字农业农村的发展目标和行动路径，为数字化驱动农业农村改革创新、实现乡村振兴提供了有力保障。随后发布的《2022 年数字乡村发展工作要点》指出数字乡村建设信息化赋能的重点应用领域和任务。扎实推动数字乡村建设，能够加速信息技术对乡村振兴的赋能作用，促进农业、农村、农民现代化发展[2]。数字乡村的全面推进除了依赖中央制定的总体“蓝图”，还需要各级地方政府积极响应并进行本土化转化，立足当地农村社会情况进行政策创新，协调规划发展目标、发展方向与重点领域，提升数字乡村政策效能。

在乡村振兴与数字化治理背景下，各地方政府相继展开数字乡村实践探索，区域性的政策创新逐渐蔓延至全国。然而，由于信息技术发展、乡村建设水平参差不齐，政治结构与制度历史的本土化差异明显，各地方数字乡村政策创新程度和形式大有不同。我国东、中、西部地区的政策创新能力存在一定的“梯度”差别，整体表现为东部引领，中部次之，西部跟进的趋势[3]。此外，部分地区政策采纳缺乏事实性，流于表面，导致政策的整体性、系统性不足，难以真正有效发挥乡村振兴的助推作用。统筹推进农村信息化基础建设、发展数字共享经济、优化数字惠民服务依赖完善的政策体系引导。在实践中，政策创新受到来自政治环境、政策属性、主体行为等诸多因素的影响，各种因素相互交织、联动作用共同塑造政策传播形态[4]。考察地方政府数字乡村政策创新程度及动因有助于整体推进数字乡村建设、增强政策效能。那么，驱动地方政府数字乡村政策创新的关键因素有哪些？各要素以怎样的组合路径形成合力推动政策创新？不同地区的驱动机制是否存在差异，需要增强哪些要素以支持数字乡村政策推行？本文试图探讨这几个关键问题，关注政策创新的内在逻辑，把握数字乡村政策发展规律，以期为准确理解与精准实施数字乡村政策、推动数字乡村建设助力乡村振兴提供优化建议。

2　文献评述及理论框架

2.1　文献评述

“创新”意味着基于现有的理性认知推行新的改革，并将改革决策持续推进的过程，在

我国，政策创新是一种有赖于“政府自觉”的主动行为，包含政策理念形成、接受和实行等环节。从其内涵来看，政策创新是指政府首次采纳一个新政策，不管这个政策是否是新兴产物，或是部分新旧要素的组合，只要是第一次被某一政策主体采纳便是政策创新[5]。创新政策在一定时间内凭借特定的渠道，传播于政治系统成员之间，由个别成员采纳到普及的过程称为政策扩散[6]。可以看出，政策创新更注重渐进的实践发展规律及政府追寻变革的能力，政策扩散则关注一个政策创新主体的选择对另一个主体的影响，两者其实是对同一政策过程不同角度的剖析，在分析同一政策时很难将其完全分隔。但本研究聚焦于政策制定的议程设定与政策决策环节，主要讨论地方政府政策创新的驱动因素与形成机制。

目前关于政策创新的研究多从政策扩散的视角展开，归纳了政策创新扩散的影响因素与机制。学者们普遍认为政策创新扩散受到来自政府组织的外部与内部多种因素相互交织的共同影响。组织外部因素通常包含政治制度、公众舆论 、府际联动、政策网络等[7][8][9]，其中上级政府的指令、激励与注意力配置能促进创新政策“自上而下”地扩散，而公众舆论和需求回应可能导致“自下而上”的创新扩散形式[10]。有的学者重点探讨了政策企业家的行为动机与行动策略对政策创新的推动作用[11]。内部因素指关注地方政府辖区内政府官员经验、经济水平、资源禀赋、产业结构、信息技术嵌入程度、数字政府能力等对政策创新扩散的影响[12]，有的学者指出地方政府的发展偏好和资源支持是决定政策创新扩散的关键因素[13]。多重影响因素联动作用促成了多样化的政策创新扩散机制和模式，政策扩散理论的开创者 Walker 将美国各州间政策扩散的动因归纳为地区间的学习、竞争和选民的压力[14]。学习机制是政府官员和行政人员通过相互学习成功实现目标或受到公众支持的政策并进行采纳的过程，其中包含了渐进主义的决策理念，后期采纳者在总结前期政策实施成功经验的基础上，对政策进行完善补充以便更好地执行[15]。竞争机制是由于各政策主体在经济、政治、服务等方面展开区域竞争而引发的政策变革[16]。Berry 等认为公众压力模式是促进政策创新的主要模式之一，政府在选择政策时将公众需求作为重要的考量因素，为了追求公众满意或减少媒体对政府负面信息报道的压力而推进政策创新散[17]。

政策创新扩散虽然在理论规范和实证方法上均有了较为系统的研究，但大多研究关注创新政策如何在政府间进行扩散，缺少对地方政府为什么会进行政策创新的原因探讨，了解政策变革的驱动因素及各因素的力量分布恰恰是实现政策结果预测的关键；其次，将政策创新结果简单地设置为采纳与不采纳两种情况，与现实中不同程度的政策创新不符；再者，研究方法较为单一，大多是对少数案例的定性研究或基于大量指标数据的单因素线性影响分析，缺少从核心因素的相互影响作用和差异化组合路径关系对政策创新机制进行整合理性的解读。因此，本文基于数字乡村政策发展与传播实践，运用模糊集定性比较分析方法对各地方数字乡村政策创新程度进行对比分析，找出促成高程度数字乡村政策创新的影响因素，总结数字乡村政策创新驱动路径及机制，呈现不同区域地方政府在数字乡村政策创新过程中的个性与共性，为打开政策创新议程设置与决策过程黑箱提供一个可供借鉴的理论与实践分析视

角。

2.2 理论框架构建

《数字乡村发展战略纲要》指出当前数字乡村建设存在顶层设计缺失、资源统筹不足、区域差异显著等问题。如何通过强化数字乡村的理论议题、政策工程研究，完善数字经济、技术、服务等配套政策方案，充分调动各地区、各部门发展数字乡村的积极性成为当前亟需解决的问题。首先我们应明地方政府政策创新的过程是怎样的，将其内嵌于线性的政策制定来看，政策创新指的是一项议题进入政府议事日程，政府就这项议题提出解决方案，议题和方案的组合可能形成不同程度的政策创新，也可能被否决，其中涉及议程设置和政策决策两个常规的政策制定环节[18]。但在实际运行中，政策创新的每个环节都可能受到来自政策环境、政策执行主体、目标群体、政策资源及创新能力的影响，这些影响因素本身性质和组合分布将决定政策创新的走向。因此，比起线性理论构想，政策创新更像是一个由多种现实因素相互交织、共同塑造的政策变革[19]。

将政策创新分解为议程设置和政策决策两个阶段，议程设置决定了哪些社会问题能够进入决策者的视野，将其纳入政府创新行动计划。社会问题转化为政策问题需要依赖一定的触发机制，在“压力-回应”的议程设置模式中，推动政策议程形成的压力主要来自于多元利益的政策参与者，如上级政府的行政指令、社会群体抗议活动、政策倡导者的动员、媒体舆论等都可能成为触发机制[20]。如果说政府“解决什么问题”是由基于民意回应的压力型议程设置决定的，那么“怎样解决问题”则更多依赖于决策者的价值偏好和政治倾向。受“注意力瓶颈”的影响，政府组织对多重政策创新目标价值认识的重要性排序是不同的，这种注意力配置及选择行为在很大程度上是由组织需求决定的[21]。需求是组织在自我实现中的内部推动力量，某一时期政府组织的实际需求促使其在政策决策中关注相关议题，匹配组织战略目标，进而产生相应的政策行为[22]。此外，在政策创新的任何阶段都需要资金、技术、管理等资源的支持，政府组织要借助行政资源才能实施政策理念，实行政策变革，且创新政策的有效执行也需要持续、稳定的资源投入。综合既有理论研究及政策制定过程，文章将从政府组织外部压力、内部需求和资源支持三个维度选取变量考察其对政策创新的影响作用，构建的理论框架如图 1 所示。

2.2.1 组织压力

中央政策导向。在政治系统中，政治权威被视为政策理念的发起者或政策变迁的推动者[23]。越来越多的学者证实上级政府的指示、鼓励与赞同是推动某项政策被下级政府采纳的关键影响因素。政府的关注度及政策理念往往会自上而下进行传递和嵌入，当中央政府开始关注某个社会问题，并试图通过寻求政策建议、制定相关政策措施寻找解决问题的方案时，这种关注将会向下传递一种信号，表明问题的突出性与重要性，以此推动地方政府对总政策目标进行消化分解并采取创新行动予以回应[24]。

政策企业家推动。政策企业家是指那些试图通过个人或组织的力量改变资源分配、影响

政府决策的人，他们往往拥有一定的变革导向特质和创新理念，能使社会问题进入决策者视野并将政策理念和方案转设计化为具体政策的核心人物[25]，在我国政策企业家一般包括政府内重要领导、行业代表、专家学者等。

公众偏好。在公共问题日益多变、矛盾愈发突出的现代社会，地方政府越来越倾向于通过政策创新来回应公众多元化和复杂化的需求偏好。公众对信息技术的接纳和使用，尤其对数字化技术在农业农村经济、治理和服务等方面应用和释能的偏好形成政府发展数字乡村的压力和动力，网络空间聚集的数据指标是社会问题情境具象化、公众情绪直观化的体现[26]，对政策议程设置产生直接的影响。

2.2.2 组织需求

发展需求。在公共选择理论中，布坎南将市场行为与行政行为纳入同一分析模式，理性人假设同样适用于分析政治过程。地方政府作为地区发展的主要建设者，也具有自利和追求效用最大化的理性经济人特征，其政策创新行为在一定程度上受追求自身发展和组织利益需求的驱动，现实中数字乡村的实施带来了较高的经济效益和社会效益，农村电子商务、智慧化乡村旅游等数字经济新业态蓬勃发展，带动农村经济增长和农民创收，可观的预期收益增强了以经济绩效为导向的地方政府建设数字乡村的倾向[27]。

竞争需求。由于我国中央集权的行政体制以及强激励的政府考核体系，促使地方政府官员之间形成一种“晋升锦标赛”，传统的晋升机制与经济增长密切相关，但随着治理体系和考核方式的不断完善，政策创新也被视为衡量地方政府绩效的指标内容。在这种竞争体制的驱动下，地方政府开始将数字政策创新作为展示政绩的工具，将乡村数字经济场域开发作为提升区域竞争力的手段。据学者研究证实，相邻区域或同一范围内的政策创新行为和成功经验促使该地区采纳类似的公共政策，通过竞争机制逐步扩大某项政策的影响范围[28]。

学习需求。面对不断变化的社会环境和纷繁复杂的公共问题，政府组织需要通过不断学习和调整才能增强对环境的适应能力，在学习探索中完善多元价值体系以增强政策的有效性。由个别到整体的政策创新过程其实也是政治系统中各主体传递信息、知识渗透、相互学习的过程，因此组织间的学习是政策创新的潜在条件。

2.2.3 资源支持

任何政府活动计划的实施、政策目标的实现都离不开财政资源的支持，地方政府开展政策创新的意愿在很大程度上受到财政预算的影响。一些学者认为财政预算正向激励政策创新，某一领域的财政预算越高，相关政策的创新和执行意愿就越明显[29]。政策创新产生的成本或收益在短时间内是无法预测的，整个过程的复杂性、动态性和不确定性使其面临一定的政策风险，而规避风险和追求创新成功都需要财政资源的支持[30]。

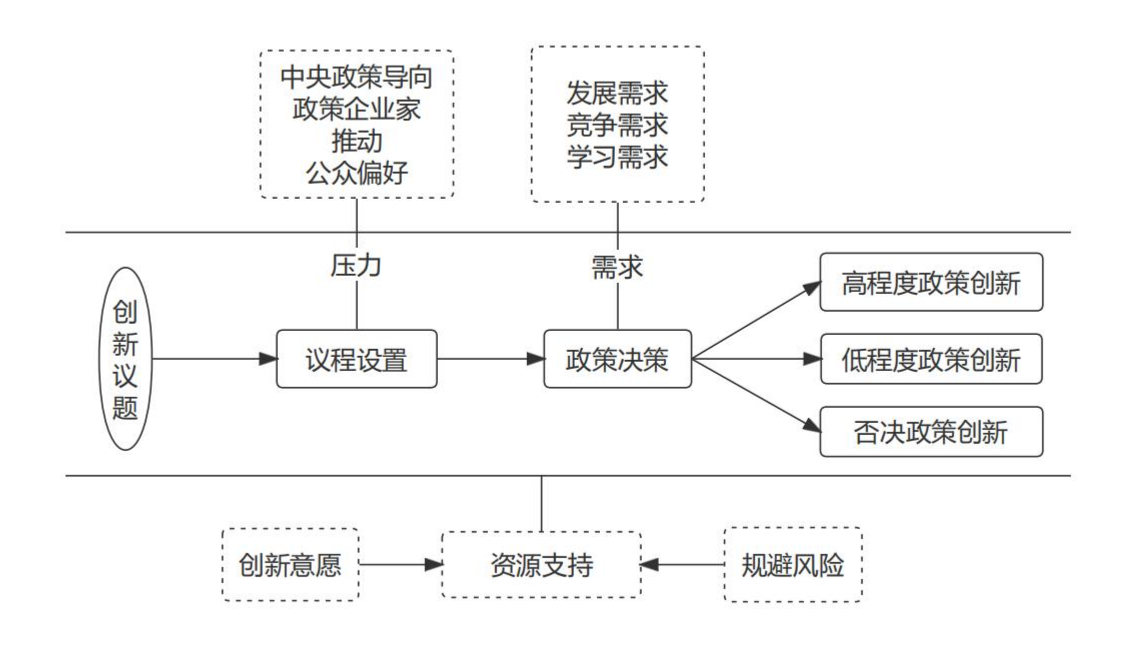


图 1 “压力-需求-资源”政策创新理论框架

3 研究设计与变量说明

3.1 研究方法

QCA 是一种不同与传统定量与定性的方法，它将引起一切社会现象的原因视为不同影响因素的复杂组合，任何结果的形成或功能的发挥都受到多种因素、多样属性的组合影响。其中，发展成熟的 fsQCA 是一种结合了类别定性与隶属度定量的综合性评价分析方法，根据实践经验和理论深入分析目标案例，确定变量条件，对变量进行更精确地赋值区分，探究条件变量的交互影响和不同组合形成的因果路径。fsQCA 通过多案例对比分析，可以从整体上探究事件诱因，考察不同因素组合的因果及互动关系，在此基础上识别并提炼我国各区域政策创新的多样化驱动路径，具体步骤包含变量设定、变量校准、单变量的必要性分析及前因条件的组态分析。

3.2 变量设定

3.2.1 结果变量

本文所选的案例为截止 2021 年底，全国 31 个省、自治区和直辖市（不含台湾、香港和澳门）数字乡村政策的创新性情况。在以往的研究中，政策创新常被处理为采纳或不采纳二分形式，缺少对不同程度和层次政策创新的深入分析，因此本文基于数字乡村政策的可见性与事实性，对政策创新程度进行更细致的划分，主要以各省是否出台了相关政策文件以及政

策文本内容为依据，将既出台了相关政策文件又有具体行动规划的视为高程度政策创新，出台了相关政策文件但缺少具体行动规的视为低程度创新；未出台相关政策文件的视为不创新。政策文件搜索来源主要为各级政府及相关部门门户网站、新闻媒体报道、北大法宝数据库等。

3.2.2 条件变量

压力条件。从政府议程设置的压力来看，影响数字乡村政策创新的因素主要有中央政策导向、政策企业家推动和政策偏好。中央政策导向往往以正式文件作为向下级政府传达指令的政策信号，本文将地方政府在中央政策文件出台后进行数字乡村政策创新的视为受到上级行政压力影响；政策企业家的倡议和动员能对数字乡村议程设置产生直接的促进作用，本文讨论的政策企业家主要指除政府部门外的对数字乡村政策进行提案、宣传的代表委员、专家学者等；满足公众偏好是公共政策的目标追求，指引政策创新的合法性方向。农村宽带接入用户数不仅可以直观反映农村地区互联网使用规模及能力，也能从侧面体现出该地区对数字化技术推广及政策实施的需求程度，其中蕴含着公众的价值倾向，因此本文使用“农村宽带接入用户数”表示公众偏好。

需求条件。从政策决策需求来看，政府在数字乡村政策创新中主要着眼于组织自身发展、学习成长以及府际间影响。经济发展是区域政策创新最直接推动力之一，本文以“数字经济规模”作为衡量各省数字乡村发展需求指标；地方政府通过竞相采取不同的数字乡村实施策略，获得竞争优势，同时对其他同级政府造成影响，文章通过对比各省级政府的政策创新时间顺序，考察竞争影响；“试点—推广”作为典型的政策实施模式在我国的政策实践中发挥着重要的作用，政策试点不仅是上级政策意志和战略控制的体现，更是下级政府为满足学习诉求进行自主创新的工具，因此本文将各省数字乡村试点情况作为衡量学习需求强度的指标。

资源条件。数字乡村涉及农业农村、林业、水利和扶贫等各项领域的信息化管理和现代化技术应用，因此，本文将政府在农林水方面的公共预算支出表示各省推行数字乡村政策的财政支持情况，公共预算支出越高，表明政策创新意向越强烈。

3. 3. 3 变量的校准

在 fsQCA 分析方法的实际应用中，需要对变量进行校准，利用模糊数学法计算每个案例从属于特定目标集合的程度，即模糊隶属分数，校准就是将案例数据转化为模糊集合隶属分数的过程[31]。常用的校准方法分为两种，一是间接校准法，研究者根据案例信息和自身经验判断赋予条件变量“0”到“1”之间的值。二是直接校准法，研究者根据理论常识和实践分析设置定锚点来表示变量与集合之间完全隶属、完全不隶属和交叉的关系，随后利用 fsQCA 分析软件提供的算法将原始数据转变成隶属度值。

根据已有的理论假设和数据类型，分别对每一变量进行隶属分数赋值。本文对于政策创新程度结果变量以及中央政策导向、政策企业家推动、发展需求和学习需求四个条件变量采取间接校准的方法进行隶属分数赋值。由于公众价值偏好、竞争需求、财政资源三个变量的

指标数据均为连续值，因此采取直接校准的方法，根据样本数据的上四分位数、中位数和下四分位数确定分析的三个锚点对指标进行赋值。为了规避某年特殊极值及缺失值影响，本文以 2018 年-2020 年《中国统计年鉴》公布的数据平均值作为连续变量指标的最终值。具体赋值情况见表 1。

表 1 变量的设定与赋值

变量类别		变量名称	变量解释与赋值	数据来源
条件变量	外部压力	中央政策导向	中央政策文件出台后开展数字乡村赋值为 1；中央政策文件出台前开展数字乡村赋值为 0	作者统计
		政策企业家推动	有政策企业家参与赋值为 1；无政策企业家参与赋值为 0	网络媒体报道
		公众偏好	以“农村宽带接入用户数”为数据指标，采用直接校准法赋值	《中国统计年鉴》
	内部需求	发展需求	将数字经济规模超过 1 万亿元的赋值为 1；5000 亿到 1 万亿之间的赋值为 0.5；5000 亿以下赋值为 0	《中国数字经济发展白皮书》
		竞争需求	以“已经采纳数字乡村政策省份/所有省份”为数据指标，采用直接校准法赋值	作者统计
		学习需求	国家数字乡村试点数在 5 个及以上的赋值为 1；试点数为 4 个的赋值为 0.67；试点数为 3 个的赋值为 0.33；试点数为 2 个及以下的赋值为 0	作者统计
	资源支持	财政资源	以“农林水公共预算支出”为指标数据指标，采用直接校准法赋值	《中国统计年鉴》
结果变量	政策创新	政策创新程度	出台了相关政策文件又有具体行动规划赋值为 1；出台了相关政策文件但缺少具体行动规划赋值为 0.5；未出台相关政策文件赋值为 0	作者统计

4 结果分析

4.1 单变量的必要性分析

在定性比较研究中首先要进行单变量的必要性分析以探究变量与结果之间的因果关系，可以通过计算各变量的一致性和覆盖率来得到单个变量对结果的解释力。研究者一般将一致性的阈值设置为 0.8，当一致性大于 0.8 但小于 0.9 时可将变量视为结果生成的充分条件，当一致性大于 0.9 时，则是产生结果的必要条件。由表 2 的计算结果可知，中央政策导向一致性达到 0.95，可视为数字乡村政策创新的必要条件，这也意味着地方政府政策创新在很大程度上受到中央政治权威压力的影响。其他变量的一致性均低于 0.8，说明这些因素对结果的单独作用不强。数字乡村政策并非单一因素影响促进的结果，而是多因素相互作用共同推动形成的，因此还需对各因素的组合路径进行进一步分析。

表 2 单变量的必要性分析

条件变量	一致性	覆盖率
中央政策导向	0.953488	0.732143
政策企业家推动	0.697674	0.789474
公众偏好	0.638140	0.890909
发展需求	0.627907	0.794118
竞争需求	0.559070	0.774984
学习需求	0.675349	0.834963
财政资源	0.522326	0.710310

4.2 前因条件的组态分析

数字乡村政策创新是多种变量组合相互依赖和互动的结果，为探究政策创新多重变量的联动效应，还需对产生结果的不同条件组态进行分析。通过 fsQCA3.0 软件对数据进行运算后，得到三个解集：复杂解、简约解和中间解，同时在节约解和中间解出现的变量条件为核心条件，将仅出现在中间解的变量条件视为边缘条件，不同条件变量的组合形成数字乡村政策创新的多种触发路径。我们采用图示法对前因条件组态进行展示，从计算结果来看，产生高程度数字乡村政策创新的路径是多元化的，数字乡村政策创新路径的组合分析结果主要呈现以下五种组态（见表 3）。解的整体一致性达到了 0.91，高于一般可接受的阈值，表明本研究构建的理论框架和实证分析得到的条件组态对数字乡村政策创新结果具有较强的解释力。总体覆盖率达 0.53，这说明分析得到的五种条件组态可以解释约 53％的案例。

表 3 数字乡村政策创新的前因条件组态

条件变量	条件组态				
	K1	K2	K3	K4	K5
中央政策导向	•	●	●	●	●
政策企业家推动	●	●	⨂	●	●
公众偏好	•	•	⊗	⊗	⊗
发展需求	•	•	⊗	•	⊗
竞争需求		●	⨂	⨂	⨂
学习需求	•		⊗	⊗	•

财政资源		⊗	•	⊗	•
一致性	0.920188	0.927856	1	0.947368	0.892405
原始覆盖度	0.364651	0.215349	0.0934884	0.0753488	0.0655814
唯一覆盖度	0.155349	0.0297675	0.0934884	0.0218605	0.0232558
解的覆盖度	0.534419				
解的一致性	0.91046				

注："●"表示存在核心条件；"⊗"表示核心条件缺乏；"•"表示辅助条件存在；"⊗"表示辅助条件缺乏；"空白"表示条件可有可无。

从整体情况来看，"中央政策导向"和"政策企业家推动"是所有组态条件中覆盖率最高的组合方式，在单变量必要性分析中作为必要条件的"中央政策导向"，同样也是四种条件组态的核心条件。"政策企业家推动"虽然不是必要条件，但在条件组态中对结果的促进作用较为显著。以上表明地方数字乡村政策创新在很大程度上依赖于中央政府的政策引导以及政策企业家的宣传动员。"竞争需求"常作为核心条件的相反值出现，证明它在数字乡村政策创新中的作用并不显著，其作用的发挥需要其他条件的辅助配合。"公众价值偏好"在组态分布中经常缺失，说明其对结果的影响较小，这可能与农村地区发展相对滞后、农民整体政治参与和表达意识较为薄弱有比较密切的关系。

从每种条件组合路径单独来看，其一致性均大于 0.85，五种路径中有四种的一致性均在 0.9 之上，说明每种组合路径对数字乡村政策创新结果都具有较强的解释力。进一步分析，可以将全部的条件组合路径归纳为以下四种类型：

（1）以"政策企业家推动"为核心变量的组合。K1 是这种组合类型的体现，其原始覆盖率达 36%，是所有组态中解释性最强的一种。"政策企业家的推动"在这一路径中的影响最为显著，"中央政策导向"条件作用并不突出，与"公众偏好"、地方政府组织的"发展需求"和"学习需求"多种辅助条件相互配合共同促进高程度的政策创新。该组合表示政策企业家们基于当前农村社会现状及公众诉求积极倡导数字乡村建设的政策建议，数字经济势态发展良好且具有较强学习意识的省份，更倾向于采纳政策企业家们的建议进行高程度的数字乡村政策创新。以浙江省为例，作为数字政府和数字经济建设的佼佼者，浙江省紧跟现代化发展潮流，政府部门多次举办数字乡村发展讨论论坛，开展数字乡村实践调研，积极探索智慧乡治新模式，政府领导、专家学者和企业代表结合农民诉求，围绕如何通过农业产业信息化、乡村治理现代化、农村服务数字化实现乡村振兴建言献策。通过主动学习先进理论和典型经验，创建数字乡村政策试点，以点带面推动数字乡村政策创新。

（2）以"中央政策导向"、"政策企业家推动"和"竞争需求"为核心变量的组合。K2 条件组态属于这一类型，且原始覆盖度在 22%左右，说明能解释约 22%的案例。在这种组合路径中，外部压力和内部需求都起到了关键的促进作用，"公众偏好"和"发展需求"作为辅助条件对结果产生正影响。体现这种组合类型的 K2 路径表明，中央明确的政策导向和政策企业

家们的大力推动为地方政府采纳数字乡村政策提供了有利的契机，具有较强竞争意识的地方政府，在公众对数字化农村建设偏好压力以及地区数字经济红利的驱动下产生较高程度的政策创新行为。体现这种路径的典型案例为广东省，该省高度重视数字乡村政策设计和制度规划，在中央政策方向的指引下，出台了一系列相关的发展行动计划和实施意见，推动“5G 智慧农业”进村入户。为了提升竞争力，广东省在数字乡村治理中引入市场机制，联合互联网技术公司、农业龙头企业形成政府主导、市场运行、企业参与的农业发展新模式，提供农业技术培训指导，输出行业发展方案，拓展了数字乡村政策的深度和辐射范围。

（3）以“中央政策导向”为核心变量的组合。K3 条件组态表明“中央政策导向”是高程度数字乡村政策创新的决定性因素，地方政府的政策创新主要以考虑上级政策意图为主要特征，在财政资源支持的作用下，共同推动数字乡村政策落地执行。该组合的一致性达到了最高水平，说明满足这种路径的组合条件一定能引起高程度的政策创新。本文中的案例除了云南省之外，其他的省份都是在中央出台了相关政策文件之后开展数字乡村政策活动的，充分表明中央明确的政策信号对地方政府产生了较强的政策压力，强化了其采纳政策的意愿。以内蒙古为例，在我国大力发展信息技术，建设网络强国的新时代环境下，内蒙古的网络信息基础设施不断优化，政务服务水平进一步提档，数字治理政策日趋完善，为数字乡村政策的采纳和实施奠定了良好的制度环境。虽然在该案例中缺少内部需求的刺激，但中央政策的指引和资源激励促使内蒙古产生强烈的追求政策目标的动机，直接塑造其开展数字乡村政策的行为。

（4）以“中央政策导向”和“政策企业家推动”为核心变量的组合。K4 和 K5 条件组态均属于这一类型，在这种组合类型中，外部压力起到了关键的促进作用，中央相关政策的出台与地方政策企业家推动是产生高程度政策创新的核心要素，地方政府自身的发展需求为辅助条件，或基于较高的学习意识和财政资源支持共同推动政策创新。

在组态分析的基础上可以将路径组合归纳为三种驱动机制：其一是上级行政导向机制。中央政府对数字乡村议题的注意力和政策倾斜转化为地方政府进行相应政策创新的压力。中央出台了数字乡村的规范性文件，体现了较为明显的政策意图，为地方政府提供了数字乡村的发展方向及制度合法性。中央制度化压力引导地方政府努力实现目标，推动数字乡村政策自上而下地垂直创新扩散。其二是政策企业家推动机制。在此机制下，地方政府不是中央政策被动的执行者，数字乡村政策创新更多的源于政策企业家的集体行动，在中央政策与公众偏好的压力下探索数字乡村治理新模式，在追求自身发展和学习需求中打造乡村数字服务亮点。政策企业家采用“兜售”、“说服”等手段在“政策之窗”开启时成功地将公众关注的数字乡村问题和乡村振兴政治需求相结合，并设计具体的政策方案最终促成该地区自发的政策创新探索。其三是压力和需求整合机制。中央政策导向作为地方政府政策采纳的强外部压力，是形成自上而下政策创新模式的决定性因素，然而在压力和需求整合机制下，竞争需求使得同一层级的政府尤其是临近地区间政府部门加强政策创新信息交流，地方政府决策者基于对农

业农村数字化发展现状和问题以及农民日益增长的信息化、便捷化服务偏好的认知,出于争取政策资源及优势地位的目的先后开展政策创新，进而形成政策跟进的创新扩散模式。

4.3 我国东、中、西部地区数字乡村政策创新差异化路径分析

由于不同地区在信息技术发展水平、制度历史与政策价值偏好等方面存在较大差异，可能导致组织外部压力、内部需求与资源支持等因素对地方政府数字乡村政策创新产生不同的影响。本文根据《中国统计年鉴》区域划分，分别对我国东、中、西部地区省份的数字乡村政策创新情况进行对比分析，揭示促进不同地区高程度政策创新的差异化影响因素组合路径。

从表 4 中可以看出，数字乡村政策在我国东、中、西部地区间创新的驱动路径明显不同。东部地区主要存在两种组态路径，两组组态均表明即使缺少财政资源的支持，但在明显的公众偏好的外部压力之下，中央政策导向、政策企业家推动、发展需求、学习需求或竞争需求等辅助条件共同驱动东部地区数字乡村政策创新。政策企业家的影响在中部地区较为著，与公众偏好、发展需求同时作为核心条件出现，中央政策导向与学习需求是促成高程度政策创新的辅助条件。从西部地区产生的三种组态路径来看，中央政策导向，竞争需求与学习需求是核心条件，财政资源支持是辅助条件。可以看出西部地区受中央政策导向的影响较为明显，横向府际间相互竞争与学习行为作用突出，财政资源进一步为政策创新提供支持保障。与西部地区相比，东、中部地区地方政府政策创新的自主意识相对较高，东部地区政府在政策创新时更加注重民意的回应以提升其决策的民主性与科学性，中部地区的政策创新是具有变革导向特质的政策企业家的外部拉力，公众偏好产生的压力以及内部发展需求共同驱动的结果。西部地区的数字乡村政策创新来源于为实现上级政治意图与提升府际影响的需要，更多地依赖外部主体力量，内部动力不足易使政策创新流于表面和形式。

表 4　东、中、西部地区数字乡村政策创新的前因条件组态

	东部地区		中部地区	西部地区		
条件组态	D1	D2	Z1	X1	X2	X3
中央政策导向	•	•	•	●	●	●
政策企业家推动	•	•	●	⊗	⊗	•
公众偏好	●	●	●	⊗	⊗	•
发展需求	•	•	●	⊗	⊗	•

竞争需求		•	⊗	⊗	●	●
学习需求	•		•	⊗	●	●
财政资源	⊗	⊗		•	•	•
一致性	0.894081	0.878378	0.943522	1	0.877698	1
原始覆盖度	0.382667	0.346667	0.516364	0.148235	0.143529	0.136471
唯一覆盖度	0.125333	0.0893334	0.516364	0.132941	0.128235	0.136471
解的覆盖度	0.472		0.516364	0.412941		
解的一致性	0.869779		0.943522	0.953804		

注："●"表示存在核心条件；"⊗"表示核心条件缺乏；"•"表示辅助条件存在；"⊗"表示辅助条件缺乏；"空白"表示条件可有可无。

5 结论与建议

本文以我国 31 个省级政府数字乡村政策创新为例，运用 fsQCA 方法分析外部压力、内部需求与资源支持对地方政府数字乡村政策创新的驱使动因及组合路径，揭示了促使地方政府数字乡村政策创新的核心条件及其复杂的逻辑路径。研究表明，数字乡村政策政策创新呈核心要素主导，多元要素协同驱动的特点，中央政策导向是数字乡村政策创新的必要条件；压力、需求与资源支持多重要素相互作用形成上级行政导向、政策企业家推动、压力和需求整合三种驱动机制。上级行政导向主要突出了中央政策的注意力分配及政策信号传递功能，政策企业家推动则强调政策企业家的理念设计、政策革新驱动作用。在压力和需求整合机制中，压力和需求共同产生影响，中央政策压力是上级对下级的垂直辐射，而同一层级的地方政府由于不同地区间社会经济发展和价值偏好的差异导致在政策竞争中出现一定的势能差或位势差，创新政策往往由发展水平良好的高政策势能地区转移到发展相对落后的低政策势能地区。通过对比发现，我国东、中、西部地区数字乡村政策创新的关键驱动要素构成存在差异，创新路径具有显著异质性，数字乡村政策创新在全国范围内呈现不均衡现象。东、中部地区数字乡村政策创新程度较高，较发达地区的政策创新更多地是地方政府在充足的政策资源与良好的政策环境下自主进行的数字乡村治理探索，是一种为了响应公众需求、满足区域发展的回应性创新。西部地区政策自主创新能力欠缺，中央政策压力虽然可为数字资源欠发达地区提供外部驱动，但内部动机不足将导致地方政策创新照搬中央政策范本，忽视区域发展和自身治理特色，可能导致缺乏实质性行动规划和有效的政策工具的形式化创新。

为进一步整体推进并有效落实数字乡村政策，提出如下政策建议：一是建立健全政策创新激励机制，加强中央政府的统筹规划与顶层设计作用。自上而下的行政压力显著影响地方政府的政策选择和执行偏好，能有效增加地方政府数字乡村政策创新的概率和深度。因此，

应增强行政压力对政策创新的促进作用，建立健全政策创新激励机制，加大财政资金、基金投资及社会融资支持，激发地方政府政策创新的积极性，拓展数字乡村政策的辐射范围。尤其注重加强对西部地区数字乡村建设的财政补贴、税收减免、网络通信设施力度，营造良好的政策发展环境提升其政策自主创新意识和能力。二是完善需求表达和价值反馈渠道，加强以多元参与为核心的政策输入合法性[32]。充分发挥中央政府“元治理”职能，通过构建合作协同规则，提供集体学习机制，对地方政府政策行为进行有效规制和引导[33]。建立多元主体协同参与的政策决策平台，形成长效的偏好表达机制，最大化地实现公共利益的共享。通过构建跨层级、跨部门、跨地区的政策创新互动交流与政策执行协同合作的信息化平台，赋予多元利益攸关方发声的权利，降低信息交易成本，促进政府间政策学习和竞争，增强不同区域数字乡村政策发展机会的平等性，使政策在我国东、中、西部地区同步推进，从整体上提高政策创新和政策执行效能。三是地方政府根据地域资源禀赋在中央纲领性政策引导下，以满足公众需求实现公众利益为目标，制定个性化的数字乡村发展规划。各地区在政策创新时应注重本土化转化，结合自身发展整合当地资源，因地制宜地构建数字乡村政策体系，提升政策应用弹性与效能[34]。动员当地社会组织、龙头企业、各领域精英群体投入数字乡村建设实践，利用数字技术与理念吸引村民参与乡村治理，凝聚政策共识与多元力量。以村民需求为导向促进数字化与乡村治理、农业生产、乡村公共服务的深度融合，激活乡村振兴数字化内生动力。

参考文献：

[1] 鲍静,贾开.数字治理体系和治理能力现代化研究:原则、框架与要素[J].政治学研究,2019,146(03):23-32.

[2] 朱红根,陈晖.中国数字乡村发展的水平测度、时空演变及推进路径[J].农业经济问题,2023,519(03):21-33.

[3] 卓越,陈诚.梯度理论在政府创新扩散中的应用研究——以行政服务中心及其标准化为例[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2015,228(02):29-39.

[4] 林雪霏.政府间组织学习与政策再生产:政策扩散的微观机制——以“城市网格化管理”政策为例[J].公共管理学报,2015,12(01):11-23.

[5][14] WALLKER J L. The diffusion of innovations among the American states[J]. American political science review,1969, 63(3): 880~899.

[6] 杨代福.西方政策创新扩散研究的最新进展[J].国家行政学院学报,2016,100(01):122-126.

[7] 吴金鹏,韩啸.制度环境、府际竞争与开放政府数据政策扩散研究[J].现代情报,2019,39(03):77-85

[8] 刘河庆.文件治理中的政策采纳及其影响因素研究——基于国家和省级政府政策文本（2008—2018）数据[J].社会,2020,40(04):217-240.

[9] 张海柱,林华旌.政策扩散中"政策再创新"的生成路径与内在逻辑——基于 16 个案例的定性比较分析[J].公共管理学报,2022,19(01):27-39
[10] 杨宏山,李娉.政策创新争先模式的府际学习机制[J].公共管理学报,2019,16(02):1-14.
[11] 黄扬,陈天祥.街头官僚如何推动政策创新？——基层卫生服务领域中的创新案例研究[J].公共管理学报,2020,17(04):74-86.
[12] 嵇江夏,宋迎法.政府网上政务服务政策创新扩散研究——基于 32 个地级市数据的事件史分析[J].情报杂志,2020,39(12):134-143.
[13] 吴光芸,周芷馨.封闭式管理政策创新扩散的时空特征、路径模式与驱动因素——基于重大公共危机治理的研究[J].软科学,2022,36(03):16-23.
[15] WALKER R M,AVELLANEDA C N,BERRY F S.Exploring the diffusion of innovation among high and low innovative localities: A test of the Berry and Berry model[J]. Public Management Review, 2011, 13(1): 95-125.
[16] TOSUN J,SHIKANO S.GMO-free regions in Europe: An analysis of diffusion patterns[J]. Journal of Risk Research, 2016, 19(6): 743-759.
[17] BERRY F S,FLOWERS G.Public entrepreneurs in the policy process: performance-based budgeting reform in florida[J].Journal of Public Budgeting,1999,4;578-617.
[18] 朱光喜,陈景森.地方官员异地调任何以推动政策创新扩散?——基于议程触发与政策决策的比较案例分析[J].公共行政评论,2019,12(04):124-142.
[19] 陈水生.什么是"好政策"?——公共政策质量研究综述[J].公共行政评论,2020,13(03):172-192.
[20] 王国华,武晗.从压力回应到构建共识：焦点事件的政策议程触发机制研究——基于 54 个焦点事件的定性比较分析[J].公共管理学报,2019,16(04):36-47.
[21] 武晗,王国华.注意力、模糊性与决策风险：焦点事件何以在回应型议程设置中失灵？——基于 40 个案例的定性比较分析[J].公共管理学报,2021,18(01):55-65.
[22][29] 文宏,杜菲菲.注意力、政策动机与政策行为的演进逻辑——基于中央政府环境保护政策进程(2008—2015 年)的考察[J].行政论坛,2018,25(02):80-87.
[23] Khurshid, M ,M., Zakaria, N, H., Rashid, A, et al. Analyzing diffusion patterns of big open data as policy innovation in public sector[J]. Computers & Electrical Engineering, 2019, 78: 148-161.
[24] MCCANN P J C,SHIPAN C R,VOLDEN C.Top-down federalism: State policy responses to national government discussions[J]. Publius: The Journal of Federalism, 2015, 45(4): 495-525.
[25] GIRONES E S,VAN EST R,VERBONG G.The role of policy entrepreneurs in defining directions of innovation policy: A case study of automated driving in the Netherlands[J]. Technological Forecasting and Social Change, 2020, 161: 120243.
[26] 孟天广.政府数字化转型的要素、机制与路径——兼论"技术赋能"与"技术赋权"的双向驱动[J].治理研究,2021,37(01):5-14.
[27] 沈费伟,袁欢.大数据时代的数字乡村治理:实践逻辑与优化策略[J].农业经济问题,

2020,490(10):80-88
[28] MAGGETTI M,GILARDI F. Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms[J]. Journal of Public Policy, 2016, 36(1): 87-107.
[30] 章高荣.高风险弱激励型政策创新扩散机制研究——以省级政府社会组织双重管理体制改革为例[J].公共管理学报,2017,14(04):1-15.
[31] [比]伯努瓦·里豪克斯、[美]查尔斯 C 拉金.QCA 设计原理与应用[M].北京机械工业出版社,2017:79。
[32] 翟军亮,吴春梅,金清.基于政策合法性视角的公共政策有效落地分析——以设施农业政策在优成农场的落地为例[J].中国农村观察,2021,157(01):51-67.
[33] 张雅勤.政府购买公共服务的公共性价值研究[M].北京中国社会科学出版社,2020:248
[34] 张毅,郑俊田.地方善治及其分权化改革的制度设计模式[J].中国行政管理,2010,301(07):95-98。

作者贡献说明：
杨倩文：论文撰写与数据分析；
王家合：研究主题确定与论文修改。

The driving factors and configuration path of local government digital rural policy innovation

—Based on fuzzy set qualitative comparative analysis (fsQCA) of 31 provinces in China

Yang Qianwen,Wang Jiahe
School of Public Administration，Huazhong Agricultural University，Wuhan 430070

Abstract:［**Purpose /significance**］Analyzing the internal logic of local government's digital rural policy innovation is helpful to grasp the law of digital rural policy development, and provide optimization suggestions for promoting digital rural construction as a whole, realizing digital governance, and helping rural revitalization.［**Method /process**］In this study, policy innovation is divided into agenda setting and policy decision-making, external pressure, internal demand and resource support are integrated, a theoretical framework of "pressure-demand-resource" policy innovation is constructed, and a qualitative comparison method of fuzzy sets is used to analyze the driving factors and differences of digital rural policy innovation in 31 provinces (autonomous regions and municipalities directly under the Central Government) in China.［**Result/ conclusion**］The local government's digital rural policy innovation presents the characteristics of core drive, diversity and mutual promotion, and the central policy orientation is the necessary condition to form a high degree of local government's digital rural policy innovation. Pressure, demand and resources interact with each other to form three driving mechanisms: superior administrative orientation, policy entrepreneur promotion, pressure and demand integration. There are obvious

differences in policy innovation-driven paths in the eastern, central and western regions of China, and the awareness of independent innovation in the western region is weak. It is suggested that the central government should take targeted measures to enhance the enthusiasm of local governments in policy innovation, and local governments should explore appropriate action planning and policy tools according to regional development and their own governance characteristics.

Keywords: Digital village; Policy innovation; Driving factors; Qualitative comparison of fuzzy sets